

Из решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 28 декабря 2010 года № 64К (766) «О результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации в 2007-2009 годах»:

Утвердить отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия.

Направить отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, полномочным представителям Президента Российской Федерации в федеральных округах.

ОТЧЕТ

о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации в 2007-2009 годах»

Основание для проведения мероприятия: пункт 2.14.3 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2010 год.

Предмет мероприятия

Федеральный закон от 19 декабря 2006 года № 238-ФЗ «О федеральном бюджете на 2007 год»; Федеральный закон от 24 июля 2007 года № 198-ФЗ «О федеральном бюджете на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов»; Федеральный закон от 24 ноября 2008 года № 204-ФЗ «О федеральном бюджете на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов»; бюджетное и налоговое законодательство, законы субъектов Российской Федерации и иные нормативные правовые документы, обосновывающие материалы и расчеты федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации; материалы контрольных мероприятий, проведенных в субъектах Российской Федерации направлением деятельности Счетной палаты Российской Федерации по контролю взаимоотношений федерального бюджета с бюджетами других уровней; данные государственной статистической и бюджетной отчетности, информационные ресурсы Счетной палаты Российской Федерации.

Цель мероприятия

Проанализировать бюджетную обеспеченность субъектов Российской Федерации в 2007-2009 годах.

Объекты мероприятия

Министерство финансов Российской Федерации, Министерство регионального развития Российской Федерации, Министерство экономического развития Российской Федерации (по запросам); органы государственной власти субъектов Российской Федерации (по запросам); органы местного самоуправления (выборочно по запросам).

Исследуемый период: 2007-2009 годы.

Сроки проведения мероприятия: июнь-декабрь 2010 года.

Результаты мероприятия

Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации в 2007-2009 годах» (далее - Отчет) подготовлен на основании информации, представленной по запросам Счетной палаты Российской Федерации (далее - Счетная палата) 81 субъектом Российской Федерации, 3 муниципальными образованиями, Минфином России и Минэкономразвития России, а также с учетом результатов контрольных и экспертно-аналитических мероприятий,

проведенных в 2007-2010 годах направлением деятельности Счетной палаты Российской Федерации по контролю взаимоотношений федерального бюджета с бюджетами других уровней.

Отчет является продолжением экспертно-аналитической работы по проблемам бюджетной обеспеченности, начатой в 2006 году (аналитическая записка «Уровень бюджетной обеспеченности граждан Российской Федерации в 2004-2006 годах», утверждена Коллегией Счетной палаты 28 ноября 2006 года).

Задачи обеспечения макроэкономической стабильности, проведения всесторонней модернизации экономики, создания условий для повышения ее эффективности и конкурентоспособности не могут быть решены без обеспечения сбалансированности консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, повышения устойчивости их экономик, укрепления доходной базы и, как следствие, устранения диспропорций социально-экономического развития субъектов Российской Федерации и обеспечения благоприятных условий жизнедеятельности населения.

Взаимоотношения федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации являются одним из способов решения поставленных задач. Показатели бюджетной обеспеченности регионов характеризуют, в том числе, и результаты межбюджетных отношений.

В ходе экспертно-аналитического мероприятия анализировались различные показатели бюджетной обеспеченности регионов, отражающие как потенциальные возможности самообеспечения субъектов Российской Федерации и их возможности участвовать в перераспределении доходов, так и фактически складывающуюся ситуацию в результате действующих межбюджетных отношений, а именно:

- среднедушевые объемы доходов, собранные на территориях субъектов Российской Федерации;
- среднедушевые объемы доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации (в целом, без учета безвозмездных поступлений из федерального бюджета, в том числе без учета субвенций из федерального бюджета);
- среднедушевые объемы налоговых и неналоговых доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации;
- уровень бюджетной обеспеченности (до и после распределения дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации), рассчитываемой в соответствии с Методикой распределения дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 22 ноября 2004 года № 670;
- уровни покрытия доходами расходов (отношение среднедушевых показателей доходов к среднедушевым показателям расходов).

1. Нормативно-правовое регулирование бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации

1.1. Бюджетная обеспеченность является одним из ключевых социально-экономических показателей, влияющих на качество жизни граждан Российской Федерации и состояние экономической безопасности страны, в ряду таких показателей как валовой региональный продукт на душу населения, производительность труда и средняя заработная плата, уровень развития реального сектора экономики и вовлеченность во внешнеэкономическую деятельность¹.

¹ См. Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года, утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 года № 537; Стратегия социально-экономического развития Северо-Кавказского федерального округа до 2025 года, утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 6 сентября 2010 года № 1485-р.

Пунктом 65 Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 года № 537, предусматривается, что координация и реализация принимаемых на федеральном, региональном и муниципальном уровнях мер, направленных на развитие региональной экономики и социальной сферы, включая выравнивание бюджетной обеспеченности, позволит решить задачу по эффективному осуществлению органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления их полномочий.

Однако до настоящего времени законодательство Российской Федерации, в том числе Бюджетный кодекс Российской Федерации (далее - Бюджетный кодекс), не содержит комплексного правового определения понятия «бюджетная обеспеченность».

В федеральном законодательстве применяются отдельные понятия, определяющие уровень бюджетной обеспеченности:

- уровень бюджетной обеспеченности населения (пункт 1 статьи 7 Закона Российской Федерации от 14 июля 1992 года № 3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании»);

- бюджетная обеспеченность субъекта Российской Федерации (пункт 1 статьи 26.18 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»);

- уровень расчетной бюджетной обеспеченности поселений, муниципальных районов (городских округов) (статьи 137 и 138 Бюджетного кодекса, статьи 60 и 61 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»);

- уровень расчетной бюджетной обеспеченности субъекта Российской Федерации (пункт 6 статьи 131 Бюджетного кодекса, пункт 1 Методики распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 22 ноября 2004 года № 670);

- уровень бюджетной обеспеченности регионов (распоряжение Правительства Российской Федерации от 3 апреля 2006 года № 467-р «О Концепции повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами в 2006-2008 годах и плане мероприятий по ее реализации»).

В соответствии со статьями 129 и 131 Бюджетного кодекса одной из форм межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам бюджетной системы Российской Федерации являются дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации, которые рассматриваются как часть бюджетного регулирования, осуществляемого вышестоящими органами власти с целью сглаживания различий в уровнях социально-экономического развития нижестоящих территорий и обеспечения их гражданам определенных государственных гарантий.

При этом согласно решениям Конституционного суда Российской Федерации в случае недостаточности собственных средств для покрытия соответствующих расходов субъекты Российской Федерации вправе рассчитывать на оказание им Российской Федерацией финансовой помощи целевого характера, в частности в такой форме как предоставление дотаций на выравнивание уровня минимальной бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации².

² См. постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 17 июня 2004 года № 12-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 155, пунктов 2 и 3 статьи 156 и абзаца 22 статьи 283 Бюджетного кодекса Российской Федерации в связи с запросами администрации Санкт-Петербурга, Законодательного Собрания Красноярского края, Красноярского краевого суда и Арбитражного суда Республики Хакасия»; определение Конституционного Суда Российской Федерации от 27 декабря 2005 года № 502-О по жалобе гражданина С. В. Зимницкого.

1.2. Анализ регионального законодательства показал, что в законах субъектов Российской Федерации даны различные правовые определения понятия «бюджетная обеспеченность» на муниципальном уровне.

Например, законом Ивановской области от 28 ноября 2005 года № 173-ОЗ «О межбюджетных отношениях в Ивановской области» понятие «бюджетная обеспеченность» дано в следующей редакции: «бюджетная обеспеченность муниципального района (городского округа) - отношение индекса доходного потенциала к индексу бюджетных расходов муниципального района (городского округа)».

В соответствии с Законом Республики Бурятия от 13 октября 2005 года № 1334-III «О межбюджетных отношениях в Республике Бурятия» бюджетная обеспеченность определяется соотношением между индексом налогового потенциала и индексом бюджетных расходов муниципального образования³.

1.3. В разделе расходов федерального бюджета «Межбюджетные трансферты» федеральными законами о федеральном бюджете предусматриваются дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации и в соответствии с методикой, утверждаемой Правительством Российской Федерации, распределяются между регионами. Указанные дотации образуют Федеральный фонд финансовой поддержки субъектов Российской Федерации.

Методика распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 22 ноября 2004 года № 670 (далее - Методика) и действует с 1 января 2005 года. В Методику постановлениями Правительства Российской Федерации ежегодно вносились изменения (от 18 сентября 2006 года № 580, от 3 ноября 2007 года № 745, от 12 августа 2008 года № 593, от 2 ноября 2009 года № 885), касающиеся, прежде всего, уточнений расчета индекса налогового потенциала, что в полной мере не позволяет рассматривать ее как эффективный инструмент выравнивания бюджетной обеспеченности регионов.

По результатам контрольных мероприятий Счетной палаты, проведенных в период 2007-2009 годов, установлено, что в нарушение требования статьи 131 Бюджетного кодекса в связи с отсутствием статистических данных налогового потенциала в 2005-2009 годах расчет дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности Чеченской Республики осуществлялся не в соответствии с Методикой. При этом, например, в 2009 году объем указанной дотации Чеченской Республике составил 12633 млн. рублей, или 3,4 % общего объема дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации.

Кроме того, Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации отмечалось, что Методика не в полной мере применима для таких отдаленных субъектов Российской Федерации, как Камчатский край. Используемый в Методике индекс бюджетных расходов не позволяет отразить всю полноту расходов консолидированного бюджета Камчатского края по предоставлению одинакового объема бюджетных услуг в расчете на

³ См. также законы субъектов Российской Федерации: Астраханской области от 5 декабря 2005 года № 74/2005-ОЗ «О межбюджетных отношениях в Астраханской области», Тамбовской области от 28 октября 2005 года № 370-З «О межбюджетных отношениях в Тамбовской области», Республики Марий Эл от 6 июля 2005 года № 26-З «О межбюджетных отношениях в Республике Марий Эл», Новгородской области от 6 марта 2009 года № 482-ОЗ «О межбюджетных отношениях в Новгородской области», Пензенской области от 20 сентября 2005 года № 849-ЗПО «О межбюджетных отношениях в Пензенской области», Республики Тыва от 21 апреля 2008 года № 689 ВХ-2 «О межбюджетных отношениях в Республике Тыва», Приморского края от 2 августа 2005 года № 271-КЗ «О бюджетном устройстве, бюджетном процессе и межбюджетных отношениях в Приморском крае», Республики Саха (Якутия) от 13 июля 2005 года 258-З № 523-III «О выравнивании бюджетной обеспеченности муниципальных образований Республики Саха (Якутия)».

душу населения, в ней не учитываются объективные местные факторы и условия. Это приводит к несоответствию параметров уровней расчетной бюджетной обеспеченности Камчатского края и реальной обеспеченности этого края финансовыми средствами.

В этой связи предлагалось внести изменения в Методику в части включения в расчет коэффициента транспортной доступности двух показателей: протяженности морских путей и сезонности⁴.

Следует отметить, что показатель уровня расчетной бюджетной обеспеченности субъекта Российской Федерации, рассчитанный в соответствии с Методикой, используется при расчете объема дотаций и субсидий, предоставляемых из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации (например, на жилищно-коммунальное хозяйство, поддержку экономического и социального развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, социальное развитие села, государственную поддержку малого и среднего предпринимательства, включая крестьянские (фермерские) хозяйства), что при наличии существующих недостатков Методики создает риски в определении объемов указанных межбюджетных трансфертов по отношению к реальной потребности регионов.

1.4. Основная роль в процессе выравнивания бюджетной обеспеченности регионов принадлежит дотациям на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации. Общий объем указанных дотаций определяется исходя из необходимости достижения минимального уровня расчетной бюджетной обеспеченности субъекта Российской Федерации.

Минимальный уровень расчетной бюджетной обеспеченности субъекта Российской Федерации с учетом указанных дотаций определяется как среднее арифметическое суммы показателей уровня расчетной бюджетной обеспеченности до распределения дотаций по субъектам Российской Федерации, не входящим в число 10 субъектов Российской Федерации, имеющих самый высокий уровень бюджетной обеспеченности, и 10 субъектов Российской Федерации, имеющих самый низкий уровень бюджетной обеспеченности. В расчетах учитываются уровень развития и структура налоговой базы субъекта Российской Федерации, а также объективные региональные факторы и условия, влияющие на предоставление одинакового объема бюджетных услуг в расчете на душу населения. Анализ информации субъектов Российской Федерации в части предложений по совершенствованию указанной Методики, а также увязанных с ними предложений в сфере регулирования бюджетного и налогового законодательства показал, что, по мнению большинства исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, применяемая в Методике технология расчетов имеет существенные недостатки и на практике не приводит к реальному выравниванию бюджетных возможностей регионов⁵.

В числе предложений по совершенствованию Методики⁶:

- разделить общий объем фонда финансовой поддержки регионов на выравнивающую составляющую, предназначенную для достижения минимального уровня бюджет-

⁴ См.: Обращение Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации пятого созыва от 3 сентября 2008 года к Заместителю Председателя Правительства Российской Федерации - Министру финансов Российской Федерации А. Л. Кудрину и к Министру регионального развития Российской Федерации Д. Н. Козаку по вопросам выравнивания бюджетной обеспеченности Камчатского края.

⁵ Предложения субъектов Российской Федерации представлены в приложении 2 к Отчету (приложения в Бюллетене не публикуются).

⁶ Некоторые проблемы (отдельные показатели для расчета индекса бюджетных расходов, в частности связанные с социально-экономическим положением регионов, отсутствием учета повышения заработной платы работникам бюджетной сферы, особенностями льготного налогообложения) отмечались в аналитической записке «Уровень бюджетной обеспеченности граждан Российской Федерации в 2004-2006 годах». Отсутствие их решения в 2010 году свидетельствует о системных проблемах Методики.

ной обеспеченности, и стимулирующую, предназначенную для распределения между регионами в зависимости от фактически достигнутых результатов работы, с введением в стимулирующую часть показателей, характеризующих объемы неэффективных расходов, динамику объемов просроченной кредиторской задолженности, налоговых и неналоговых доходов (Брянская область). На необходимость усиления стимулирующей составляющей в расчетах указали и другие регионы (Белгородская, Калужская, Кемеровская, Курская и Новгородская области);

- осуществлять выравнивание дифференцированных по уровню социально-экономического развития, климатическим условиям регионов (Костромская, Псковская, Сахалинская и Свердловская области);

- использовать показатели прогнозируемого налогового потенциала региона, учитывать в расчетах неналоговые доходы (Брянская, Курганская и Московская области);

- разработать и утвердить стандарты бюджетных услуг и минимальных финансовых затрат на их предоставление (Архангельская и Курганская области);

- учитывать в полном объеме выпадающие доходы от предоставленных льгот по налогу на имущество организаций, предоставленных в соответствии с федеральным законодательством и занимающих значительный удельный вес в выпадающих доходах регионов (Воронежская и Челябинская области);

- учитывать для субъектов Российской Федерации, имеющих в своем составе районы Крайнего Севера и приравненные к ним местности, показатели количества населенных пунктов, расположенных на территориях с продолжительным отопительным сезоном, и другие (Республика Алтай);

- вводить в расчеты повышающие коэффициенты для поощрения лучших регионов по результатам оценки качества организации и осуществления бюджетного процесса в регионах (Республика Тыва);

- учитывать коэффициент транспортной доступности, при расчете которого используется показатель площади субъекта Российской Федерации (например, площадь водной акватории Сахалинской области в 10 раз превышает площадь суши).

При этом Вологодская, Нижегородская, Орловская, Ульяновская, Тульская и Саратовская области, республики Коми и Саха (Якутия), Ненецкий автономный округ предложений и замечаний по Методике не имеют. Приморским краем высказано мнение о нецелесообразности внесения каких-либо изменений в Методику, так как это повлечет перераспределение общего объема дотаций между субъектами Российской Федерации, что, в свою очередь, не позволит спрогнозировать последствия для конкретного региона.

1.5. Анализ нормативно-правовой базы субъектов Российской Федерации показал, что в ряде регионов утверждены методики, определяющие порядок распределения дотаций на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности муниципальных образований из средств региональных фондов финансовой поддержки.

В данных методиках расчет объемов дотаций на выравнивание уровня расчетной бюджетной обеспеченности осуществляется, в том числе, и на основании данных о фактических или прогнозируемых доходах муниципальных образований⁷.

⁷ См. законы: Республики Мордовия от 21 февраля 2008 года № 4-З «О межбюджетных отношениях в Республике Мордовия», Воронежской области от 17 ноября 2005 года № 68-ОЗ «О межбюджетных отношениях органов государственной власти и органов местного самоуправления в Воронежской области», Самарской области от 28 декабря 2005 года № 235-ГД «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Самарской области», Нижегородской области от 6 октября 2008 года № 135-З «О межбюджетных отношениях в Нижегородской области», Хабаровского края от 29 сентября 2005 года № 297 «О порядке и методике распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов)», Республики Коми от 28 июня 2005 года № 69-РЗ «О Фонде финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов) в Республике Коми».

Такая схема расчета дотаций не соответствует пунктам 3 статей 137 и 138 Бюджетного кодекса, в соответствии с которыми использование при определении уровня расчетной бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов) и городских (сельских) поселений показателей фактических доходов и расходов за отчетный период и (или) показателей прогнозируемых доходов и расходов бюджетов отдельных муниципальных районов (городских округов) и городских (сельских) поселений не допускается.

Кроме того, материалы контрольных мероприятий Счетной палаты свидетельствуют о нарушениях бюджетного законодательства в сфере регулирования порядка распределения дотаций на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности⁸.

Так, законом Московской области от 4 декабря 2008 года № 187/2008-ОЗ «Об областном бюджете на 2009 год» и другими нормативными правовыми актами области уровень бюджетной обеспеченности поселений (городских округов) и уровень бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов), определенные в качестве критериев выравнивания уровня расчетной бюджетной обеспеченности, не установлены, что снижает прозрачность бюджетного процесса в части расчета дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности.

Для определения размера дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов) Московской области на очередной финансовый год, распределяемой на втором этапе, при расчете налогового потенциала, кроме налоговых доходов, учитываются неналоговые доходы и доходы от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности. Аналогичные показатели (по видам доходов) для расчета налогового потенциала районов (городских округов) Московской области определены методикой расчета налогового потенциала районов (городских округов) Московской области, утвержденной законом об областном бюджете на 2009 год (приложение 7), что является нарушением пункта 3 статьи 138 Бюджетного кодекса, предусматривающего, что при расчете уровня бюджетной обеспеченности применяются только показатели налоговых доходов.

1.6. Один из механизмов межбюджетного регулирования, оказывающий влияние на бюджетную обеспеченность муниципальных образований, - «отрицательный трансферт».

В соответствии со статьей 142.2 Бюджетного кодекса законом субъекта Российской Федерации может быть предусмотрено предоставление бюджету субъекта Российской Федерации субсидий из бюджетов поселений и (или) муниципальных районов (городских округов), в которых в отчетном финансовом году расчетные налоговые доходы местных бюджетов (без учета налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений) превышали уровень, установленный законом субъекта Российской Федерации.

В период 2007-2009 годов механизм «отрицательного трансферта» использовался в 14, 26 и 22 субъектах Российской Федерации и в 112, 235 и 88 муниципальных образованиях, соответственно. Методики (порядок) расчета и предоставления «отрицательных трансфертов» из местных бюджетов в основном установлены законами субъектов Российской Федерации. В числе основных причин введения механизма «отрицательных трансфертов» - наличие крупных налогоплательщиков на территории поселений (республики Татарстан и Саха (Якутия), Краснодарский край), высокий уровень экономического развития городских округов (Ростовская область), увеличение кадастровой стоимости земельных участков (Краснодарский край).

Крайне неравномерное распределение налоговой базы местных бюджетов, обусловленное наличием на территории отдельных муниципальных образований субъектов

⁸ См.: Отчет о результатах контрольного мероприятия «Проверка эффективности межбюджетных отношений в Московской области и ее муниципальных образованиях» (утвержден Коллегией Счетной палаты Российской Федерации (протокол от 9 апреля 2010 года № 17К (719), пункт 3.1).

Российской Федерации крупнейших налогоплательщиков, приводит к значительным различиям в обеспеченности бюджетов муниципальных образований собственными налоговыми доходами и превышению среднего по субъекту Российской Федерации показателя обеспеченности налоговыми доходами в расчете на одного жителя. При введении «отрицательного трансферта» у муниципальных образований-доноров практически не остается стимулов для развития собственной налоговой базы.

Низкая доходная база поселений в отдельных регионах приводит к противоречиям при использовании механизма «отрицательного трансферта». В Орловской области, несмотря на то, что среднедушевые налоговые доходы отдельных поселений в 2 и более раз превышают пороговый уровень, собственные доходы бюджетов невелики и не обеспечивают потребности в решении вопросов местного значения. При перечислении субсидий в областной бюджет одновременно этим поселениям предоставляется дотация на выравнивание бюджетной обеспеченности из районных фондов финансовой поддержки поселений.

Вместе с тем в 2008 году органами Федерального казначейства Ленинградской и Орловской областей с муниципальных образований, не исполнивших обязательства по перечислению в областной бюджет сумм «отрицательных трансфертов», принудительно было взыскано 3,1 млн. рублей и 2,6 млн. рублей, соответственно.

Кроме того, регионы отмечают проблемные вопросы, требующие решения при применении механизма «отрицательного трансферта»:

- необходимость учета в расчетах «отрицательного трансферта» расходов муниципального образования, его неналоговых доходов, которые, например, в Московской области составляют свыше 1/3 части всех доходов местных бюджетов;

- необходимость снижения порогового значения расчетных налоговых доходов, при котором применяется изъятие «отрицательного трансферта»;

- использование в расчетах статистических показателей, отстающих, как правило, на год, что в результате не позволяет изымать у местных бюджетов средства;

- отсутствие официальной статистической информации в разрезе муниципальных образований, особенно городских и сельских поселений;

- отсутствие реальных стимулов для развития собственной налоговой базы при введении «отрицательного трансферта» у муниципальных образований-доноров.

Анализ информации субъектов Российской Федерации показал, что практика введения механизма «отрицательных трансфертов» не имеет широкого применения ввиду отсутствия в большинстве бюджетов муниципальных образований достаточных средств.

По данным мониторинга Минфина России, влияние «отрицательного трансферта» на бюджетную обеспеченность в большинстве субъектов Российской Федерации было незначительным в связи с небольшим количеством муниципальных образований, которым установили «отрицательный трансферт». Вместе с тем в Республике Татарстан разрыв между минимальной и максимальной бюджетной обеспеченностью среди поселений до изъятия «отрицательного трансферта» составлял 8,07 раза, в Московской области - 11,6 раза. После выравнивания разрыв сократился в Республике Татарстан до 7,33 раза, в Московской области - до 8,4 раза.

1.7. В Бюджетном послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 9 марта 2007 года «О бюджетной политике в 2008-2010 годах» было отмечено, что не найден оптимальный баланс между объективно необходимым выравниванием бюджетной обеспеченности и созданием стимулов для развития экономического и налогового потенциала регионов и муниципалитетов, снижения уровня дотационности, повышения ответственности за принимаемые на местах финансовые решения.

В этой связи в заключениях на отчеты об исполнении федерального бюджета за 2007, 2008 и 2009 годы Счетная палата отмечала, что федеральными законами о федеральном бюджете четко не разграничиваются по целевым статьям средства, направляемые на решение задач снижения дифференциации уровня социально-экономического развития субъектов Российской Федерации и стимулирования социально-экономического развития субъектов Российской Федерации.

Бюджетная классификация Российской Федерации, структура отчетов Правительства Российской Федерации об исполнении федерального бюджета и материалов к нему не содержат детализации и выделения целевых статей, предусматривающих расходы на снижение различий в социально-экономическом развитии субъектов Российской Федерации. Указанные документы не увязаны с показателями сводных докладов о результатах основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации.

Например, в Сводном докладе о результатах основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации на 2008-2010 годы в приложении 5.1 «Распределение средств федерального бюджета на достижение целей Правительства Российской Федерации» в первом уровне целей значится цель 5 «Обеспечение сбалансированного регионального развития», состоящая из четырех целей второго уровня. Распределение средств федерального бюджета на достижение целей Правительства Российской Федерации приведено в таблице:

| Цели Правительства Российской Федерации | 2007 г. | | 2008 г. | | 2009 г. | |
|--|-----------|-----|-----------|------|-----------|------|
| | млн. руб. | % | млн. руб. | % | млн. руб. | % |
| Цель 5. Обеспечение сбалансированного регионального развития: | 499380,22 | 9,0 | 594667,43 | 10,3 | 586329,04 | 9,0 |
| 5.1. Снижение дифференциации уровня социально-экономического развития субъектов Российской Федерации | 188920,42 | 3,4 | 189789,71 | 3,3 | 158533,48 | 2,4 |
| 5.2. Выравнивание возможностей реализации во всех субъектах Российской Федерации установленного уровня социальных гарантий | 300991,74 | 5,4 | 400400,33 | 6,9 | 423009,73 | 6,5 |
| 5.3. Стимулирование социально-экономического развития субъектов Российской Федерации | 7388,67 | 0,1 | 1246,20 | 0,02 | 1334,92 | 0,02 |
| 5.4. Повышение качества управления субъектами Российской Федерации | 2079,39 | 0,0 | 3231,20 | 0,1 | 3450,92 | 0,1 |

Таким образом, в 2008-2009 годах на достижение цели Правительства Российской Федерации «стимулирование социально-экономического развития субъектов Российской Федерации» планировалось 0,02 % суммы средств федерального бюджета.

1.8. В Основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года, утвержденных распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 года № 1663-р, предусмотрено, что будут предприняты усилия по повышению бюджетной обеспеченности регионов и укреплению их доходной базы. Для сокращения межрегиональной дифференциации бюджетной обеспеченности и повышения ее минимального уровня Правительству Российской Федерации предстоит усовершенствовать инструменты соответствующей финансовой поддержки территорий.

Спустя 10 месяцев в Концепции межбюджетных отношений и организации бюджетного процесса в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях до 2013 года, одобренной распоряжением Правительства Российской Федерации от 8 августа 2009 года № 1123-р, было отмечено, что установление объективного порядка распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности бюджетов субъектов Российской Федерации позволило обеспечить гарантированный уровень доходов бюджетов субъектов Российской Федерации для финансирования расходных обязательств.

При этом Программой Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2010 года № 1101-р, в ряду мер по созданию на федеральном уровне необходимых предпосылок для обеспечения стабильности бюджетов субъектов Российской Федерации, прежде всего, путем стабилизации доходной базы бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов, а также создания устойчивых стимулов для соответствующих органов государственной власти и органов местного самоуправления по ее наращиванию, предлагается стабилизировать методику и распределение дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации, в том числе с утверждением указанных дотаций на трехлетний период.

Однако в рамках ежегодного Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 30 ноября 2010 года с целью повышения роли регионов и муниципалитетов в решении ключевых социально-экономических задач Правительству Российской Федерации дано поручение подготовить предложения по изменению сложившейся пропорции распределения доходов между бюджетами разных уровней бюджетной системы Российской Федерации.

Указанное поручение Президента Российской Федерации свидетельствует, что в 2007-2009 годах Правительству Российской Федерации не удалось в полной мере решить задачу достижения оптимального баланса между объективно необходимым выравниванием бюджетной обеспеченности и созданием стимулов для развития доходного потенциала субъектов Российской Федерации и муниципальных образований и снижения уровня дотационности.

2. Анализ бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации и муниципальных образований

2.1. Принимаемые меры по укреплению доходной базы субъектов Российской Федерации позволили достигнуть некоторых положительных результатов.

При сокращении доходов федерального бюджета в 2009 году по сравнению с 2007 годом на 6 % объем доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации увеличился на 22,4 %, из них: налоговые доходы - на 11,6 %, неналоговые - на 8,4 %. Вместе с тем действующие механизмы межбюджетных отношений не привели к значительному сокращению различий в социально-экономическом развитии субъектов Российской Федерации и их бюджетной обеспеченности. Экономика большинства регионов оказалась не устойчива к начавшимся в конце 2008 года кризисным явлениям.

В рассматриваемый период, как и прежде, на долю 10 субъектов Российской Федерации (республики Башкортостан и Татарстан, Краснодарский и Красноярский края, Московская и Свердловская области, Ханты-Мансийский автономный округ - Югра и Ямало-Ненецкий автономный округ, города Москва и Санкт-Петербург), в которых проживала 1/3 часть населения России, приходилось более 50 % производства валового регионального продукта (далее - ВРП), они формировали более 50 % суммы доходов, собранных на территориях субъектов Российской Федерации.

Показатель ВРП на душу населения в субъектах Российской Федерации варьировал в 2008 году от 38,1 тыс. рублей в Республике Ингушетия до 928,4 тыс. рублей в Тюменской области (вместе с автономными округами), доходы консолидированных бюджетов на душу населения - от 19,6 тыс. рублей в Республике Дагестан до 313,1 тыс. рублей в Чукотском автономном округе.

Экономический кризис еще больше обострил ситуацию и проблемы регионов. По итогам 2009 года ухудшение состояния экономики произошло практически во всех субъектах

Российской Федерации. Индекс промышленного производства составил 89,2 % против уровня 2008 года, доля рентабельных предприятий сократилась с 74,8 до 69,9 процента.

Кризисная ситуация не могла не сказаться на доходах субъектов Российской Федерации. В этот период наиболее явно проявились недостатки современного межбюджетного регулирования, усугубившие региональные диспропорции.

Доходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации по сравнению с 2008 годом сократились на 4,3 % (при увеличении в 2007 году по сравнению с 2006 годом на 27,4 %, в 2008 году по сравнению с 2007 годом - на 28 %). Самыми уязвимыми оказались регионы с высокой долей экспортной продукции (нефть, газ, металлы). Так, в Тюменской области сокращение составило 22,5 %, в Вологодской области - 21 %, в Астраханской области - 17,2 %, в Челябинской области - 16,3 %, в Кемеровской области - 15,2 %, Ханты-Мансийском автономном округе - Югре - 15,8 процента.

Объем налоговых доходов в целом по субъектам Российской Федерации в 2007-2008 годах по сравнению с предыдущими годами увеличился на 23 и 28,4 %, в 2009 году по сравнению с 2008 годом налоговые доходы сократились на 13,5 %. Их доля в доходах консолидированных бюджетов регионов сократилась с 71 % в 2007 году до 64 % в 2009 году. Сокращение налоговых доходов произошло почти в 85 % регионов.

Суммарная задолженность регионов по налогам и сборам в консолидированный бюджет Российской Федерации увеличилась на 21 %. Увеличение отмечено в 60 субъектах Российской Федерации.

В структуре среднедушевых доходов значительно повысилась доля безвозмездных поступлений (с 18 % в 2007 году до 25 % в 2009 году).

Кризисная ситуация в 2009 году привела к значительному увеличению по сравнению с 2008 годом объемов кредитов (в 8 раз), предоставленных субъектам Российской Федерации на покрытие временных кассовых разрывов. В 2009 году бюджетные кредиты были предоставлены 80 субъектам Российской Федерации в сумме 170 млрд. рублей (по 1,2 тыс. рублей кредита на душу населения). Просроченная кредиторская задолженность консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации по состоянию на 1 января 2010 года составляла 46,2 млрд. рублей, из нее задолженность по начислениям на оплату труда - 3,4 млрд. рублей, по коммунальным услугам - 4,1 млрд. рублей, по работам, услугам по содержанию имущества - 5,7 млрд. рублей.

2.2. Действующая модель межбюджетных отношений предполагает высокую степень централизации ресурсов с последующим их перераспределением регионам в виде межбюджетных трансфертов.

В соответствии с законодательством Российской Федерации две трети всех доходов, собранных на территориях субъектов Российской Федерации, подлежали перечислению в федеральный бюджет и только одна треть поступала в бюджеты регионов.

Доля остающихся на территориях регионов собранных доходов составляла в 2007 году 34,3 %, в 2008 году - 35,5 %. В 2009 году в связи с увеличением финансовой помощи регионам на преодоление кризисных явлений в экономике она несколько увеличилась и вернулась на уровень 2004 года - 37 %. Формирование доходов субъектов Российской Федерации в 2007-2009 годах в расчете на душу населения отражены в приложении 3.

Из федерального бюджета в виде безвозмездных поступлений в регионы «вернулось» в 2007 году - 10,6 % средств, перечисленных в федеральный бюджет, в 2008 году - 12,3 %, в 2009 году - 20 процентов.

Доходы, собранные в субъектах Российской Федерации, в расчете на душу населения составляли в среднем по Российской Федерации в 2007 году 86,5 тыс. рублей, в 2008 году - 100,4 тыс. рублей и в 2009 году - 83,5 тыс. рублей.

В результате перераспределения доходов среднедушевые доходы консолидированных бюджетов по сравнению со среднедушевыми собранными доходами сократились

в целом в 2007 году в 2,5 раза, в 2008 году - в 2,3 раза, в 2009 году - в 2 раза и составили 34 тыс. рублей, 43,6 тыс. рублей и 41,7 тыс. рублей, соответственно. При этом среднедушевые доходы большинства регионов менялись незначительно.

Данные о бюджетной обеспеченности групп субъектов Российской Федерации до и после перераспределения доходов в 2009 году приведены в таблице:

| Группы субъектов Российской Федерации | До перераспределения | | После выравнивания | |
|--|---|--------------------------------|--|--------------------------------|
| | среднедушевые собранные доходы, тыс. руб. | доля проживающего населения, % | среднедушевые доходы консолидированных бюджетов, тыс. руб. | доля проживающего населения, % |
| Среднедушевая бюджетная обеспеченность субъектов Российской Федерации | 83,5 | - | 41,7 | - |
| Десять субъектов Российской Федерации, имеющих самые высокие показатели бюджетной обеспеченности | 366,6 | 15 | 101,5 | 11 |
| Десять субъектов Российской Федерации, имеющих самые низкие показатели бюджетной обеспеченности | 12,0 | 7 | 24,7 | 12,0 |
| Остальные (63) субъекты Российской Федерации | 36,1 | 78 | 35,6 | 77 |

Разрыв между показателями 10 самых высоко- и низкообеспеченных регионов до перераспределения и после выравнивания доходов сократился с 31 раза до 4 раз. Разрыв между максимальным и минимальным значением показателя бюджетной обеспеченности - со 160 раз до 19 раз.

Сокращение численности населения в Российской Федерации в 2007-2009 годах в условиях сокращения доходов не оказало значительного влияния на изменение среднедушевых доходов. При условии сохранения численности населения на уровне начала 2007 года среднедушевые собранные доходы составили бы в 2009 году 83 тыс. рублей, доходы консолидированных бюджетов регионов в расчете на душу населения - 41,5 тыс. рублей.

Выравнивание бюджетной обеспеченности регионов с помощью межбюджетных трансфертов не всегда приводит к однозначно положительным результатам для конкретных субъектов Российской Федерации. По итогам перераспределения около половины территорий перемещаются по показателю среднедушевых доходов на более низкие места. Ниже среднедушевого показателя по Российской Федерации показатель бюджетной обеспеченности в 2007 году был в 63, в 2008 году - в 65 и в 2009 году - в 60 регионах. Занимаемые места субъектами Российской Федерации по среднедушевым доходам и ВРП в 2007-2009 годах отражены в приложении 4.

Кроме того, положительные тенденции в развитии экономик ряда субъектов Российской Федерации в результате перераспределения доходов не приводят к соответствующему росту бюджетной обеспеченности и не создают заинтересованности регионов в дальнейшем развитии. Если по объему ВРП на душу населения в 2008 году Челябинская область находилась на 27 месте в Российской Федерации, то по доходам консолидированного бюджета в расчете на одного жителя - на 46; Свердловская область - на 21 и 33 местах, Республика Татарстан - на 12 и 30 местах, Республика Башкортостан - на 28 и 51 местах, соответственно.

На протяжении ряда лет наиболее низкие показатели доходов консолидированных бюджетов регионов на душу населения сохраняются в Республике Дагестан и Брянской области. Значительно выигрывает Чеченская Республика, которая по собранным на территории доходам на душу населения занимала в 2007-2009 годах 77, 78 и 81 места (10,5 тыс. рублей, 12,9 тыс. рублей и 10,4 тыс. рублей), а по доходам консолидированного бюджета на душу населения перемещалась на 12, 14 и 15 места (53,7 тыс. рублей, 53,5 тыс. рублей и 52,6 тыс. рублей), соответственно.

Оренбургская область, наоборот, с 14 места (в 2007-2008 годах) и 20 в 2009 году по собранным доходам (53,1 тыс. рублей, 66,4 тыс. рублей и 53,2 тыс. рублей) перемещалась по доходам консолидированного бюджета в расчете на душу населения на 47, 45 и 47 места (23,5 тыс. рублей, 31,2 тыс. рублей и 30,5 тыс. рублей). Аналогичная ситуация в Удмуртской Республике и Самарской области.

Сбалансированность консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в значительной степени зависит от безвозмездных поступлений из федерального бюджета. По сравнению с 2007 годом безвозмездные поступления из федерального бюджета увеличились в 2009 году в 1,7 раза и составили 1486133,8 млн. рублей. Без их учета доходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации не покрыли бы их расходы (за исключением городов Москвы и Санкт-Петербурга и только в 2007 году).

Число регионов, в которых объем безвозмездных поступлений в расчете на душу населения в структуре среднедушевых доходов консолидированных бюджетов составлял более 40 %, возросло с 24 в 2007 году до 32 регионов в 2009 году.

При этом если бы все собранные на территориях доходы оставались в регионах, то свои расходы смогли бы покрыть в 2007 году 50 регионов, в 2008 году - 45 и в 2009 году - 27 регионов.

2.3. Изменения в бюджетном и налоговом законодательстве, использование льготных налоговых режимов оказывают существенное влияние на снижение доходов субъектов Российской Федерации и их бюджетной обеспеченности.

Объем выпадающих доходов в 2009 году в целом по Российской Федерации составил 353582,4 млн. рублей (увеличение по сравнению с 2008 годом на 8 %), или 2,5 тыс. рублей в расчете на душу населения. Основная доля выпадающих доходов приходилась в указанный период на налог на имущество организаций (более 80 %). Данные об объемах выпадающих доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в расчете на душу населения приведены в приложении 5.

По отношению к среднедушевым объемам налоговых доходов регионов выпадающие доходы составляли в 2008-2009 годах 7,5 % и 9,3 % соответственно. В отдельных регионах эти потери были весьма ощутимы для бюджетов. В расчете на душу населения наибольшие потери по отношению к налоговым доходам в 2009 году зафиксированы в Астраханской области (21 %), в Вологодской области (22 %), в Сахалинской области (40 %), в Ямало-Ненецком автономном округе (57 %), в Еврейской автономной области (23 процента).

Объем выпадающих доходов в связи с предоставлением налоговых льгот, устанавливаемых федеральным законодательством, в 2009 году увеличился по сравнению с 2008 годом на 19 % и составил 182772,6 млн. рублей (4,8 % объема налоговых доходов). В расчете на душу населения выпадающие доходы составили 1,3 тыс. рублей. В структуре данной группы выпадающих доходов 92 % составляют выпадающие доходы по налогу на имущество организаций, которые увеличились на 17 %. Значительно увеличились выпадающие доходы по налогу на имущество физических лиц (на 50 процентов).

Самые значительные потери в 2009 году отмечены в Ямало-Ненецком автономном округе (55 %) и в Сахалинской области (37 процентов).

Объем выпадающих доходов в связи с предоставлением налоговых льгот, устанавливаемых региональным законодательством, в 2009 году по сравнению с 2008 годом сократился на 2,1 % и составил 170809,8 млн. рублей (4,5 % объема налоговых доходов). В расчете на душу населения выпадающие доходы составили 1,2 тыс. рублей. При этом в 47 субъектах Российской Федерации зафиксирован рост указанных выпадающих доходов. Существенный рост отмечается в Кабардино-Балкарской Республике (в 16 раз), в Пензенской области (в 10 раз). Основная доля в структуре выпадающих доходов прихо-

дится на выпадающие доходы по налогу на имущество организаций (около 70 %). Самые значительные потери в 2009 году отмечены в Вологодской области (11 процентов).

Выпадающие доходы по своим объемам сопоставимы с объемами оказываемой финансовой помощи регионам. В 2008-2009 годах выпадающие доходы практически равнялись предоставляемой субъектам Российской Федерации дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности (99,5 и 94 %). В том числе объемы выпадающих доходов в связи с предоставлением налоговых льгот, устанавливаемых федеральным законодательством, и в связи с предоставлением налоговых льгот, устанавливаемых региональным законодательством, составляют примерно по 1/2 части объемов дотации. Почти в 1/3 регионов объемы выпадающих доходов превышали объемы указанной дотации.

В Белгородской области выпадающие доходы в 2009 году в 4 раза превысили предоставленную дотацию, в том числе выпадающие доходы в связи с предоставлением налоговых льгот, устанавливаемых федеральным законодательством - в 1,3 раза, региональным законодательством - в 2,7 раза, в Республике Коми - почти в 7 раз (в том числе - в 4,5 раза и в 2,4 раза, соответственно).

2.4. В 2009 году насчитывалось всего 4 субъекта Российской Федерации, в бюджетах которых расчетная доля межбюджетных трансфертов из федерального бюджета (за исключением субвенций) в течение двух из трех отчетных финансовых лет не превышала 5 % объема собственных доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации, и 16 субъектов - с расчетной долей межбюджетных трансфертов из федерального бюджета (за исключением субвенций) в объеме собственных доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации от 5 до 20 процентов.

При этом численность населения, проживающего в субъектах Российской Федерации, в бюджетах которых расчетная доля межбюджетных трансфертов из федерального бюджета (за исключением субвенций) в течение двух из трех отчетных финансовых лет составляла от 5 до 20 % и менее 5 % объема собственных доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации, имеет тенденцию к снижению и в 2007 году составила 88321 тыс. человек, или 62,1 % общей численности населения Российской Федерации, в 2008 году - 85936 тыс. человек (60,5 %), в 2009 году - 58503 тыс. человек (41,2 процента).

В 9 регионах расчетная доля межбюджетных трансфертов из федерального бюджета (за исключением субвенций) в течение двух из трех отчетных финансовых лет превышала 60 % объема собственных доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации. Численность населения, проживающего в таких регионах, практически не изменилась и составляла в 2007 году 6435 тыс. человек (4,5 % общей численности населения Российской Федерации), в 2008-2009 годах - 6757 тыс. человек (4,8 %) и 6758 тыс. человек (4,8 %), соответственно.

2.5. Сравнение среднедушевых показателей доходов и расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2007-2009 годах показало, что доходы превышали расходы только в 2007 году (на 0,7 %), в 2008-2009 годах наоборот расходы превысили доходы (на 0,9 и 5,5 процента).

Уровни покрытия доходами расходов с учетом и без учета финансовой помощи из федерального бюджета в 2007-2009 годах приведены в приложении 6. В 2009 году расходы превышали доходы консолидированных бюджетов регионов в 63 субъектах Российской Федерации, их количество увеличилось по сравнению с 2007 годом в 1,7 раза.

Самый низкий уровень покрытия отмечен в Вологодской области (86 %), в Костромской области (86 %), в Республике Северная Осетия - Алания (87 %), в Республике Карелия (88,1 %), в Чеченской Республике (88,1 процента).

Исполнение регионами расходных обязательств в полном объеме ограничено доходными возможностями бюджетов. Доля расходов консолидированных бюджетов

регионов, направляемых на увеличение стоимости основных средств, в общем объеме расходов составляла в 2007 году 22,5 %, в 2008 году - 22 % и в 2009 году - 17 %. Треть расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации направляется на осуществление социально значимых расходов, в том числе на выплаты заработной платы с начислениями и оплату коммунальных услуг.

По данным Росстата, в 2009 году среднедушевые денежные доходы населения составили 17 тыс. рублей, в которых на долю заработной платы и социальных выплат приходилось около 58 %. Остальные доходы население получало от предпринимательской деятельности (10 %), от использования собственности (6 %) и другие доходы, включая скрытую (официально не учтенную) заработную плату (26 процентов).

В отдельных регионах доля оплаты труда и социальных выплат составляла почти все денежные доходы населения (Чукотский автономный округ - 95 %, Магаданская область - 88 %, Ямало-Ненецкий автономный округ - 82 процента).

В 2008 году численность населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума составляла около 13 %. В 62 субъектах Российской Федерации этот процент был выше. Так, в Республике Калмыкия на долю малоимущего населения приходилось 38 % населения, в Республике Марий Эл - 25 % и в Республике Тыва - 33 процента.

Почти 45 % населения имеют денежные доходы до 10 тыс. рублей в месяц, в том числе 10 % населения - до 4 тыс. рублей. Соотношение между средними уровнями денежных доходов 10 % населения с самыми высокими доходами и 10 % населения с самыми низкими доходами составило почти 17 раз.

2.6. Перераспределение доходов с помощью межбюджетных трансфертов направлено на обеспечение выравнивания бюджетной обеспеченности регионов и стимулирования их к развитию.

Основная роль в этом процессе принадлежит дотациям на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации, на долю которых в структуре безвозмездных поступлений от бюджетов других уровней в расчете на душу населения приходилось в 2007-2009 годах 30, 29 и 25 %, соответственно. Число регионов, получающих дотацию на выравнивание бюджетной обеспеченности, не изменилось по сравнению с 2001 годом и составляло 70 регионов.

Данные о распределении групп регионов по уровню реальной бюджетной обеспеченности до и после распределения средств дотации приведены в таблице:

| Группы субъектов Российской Федерации по уровню реальной бюджетной обеспеченности | 2007 г. | 2008 г. | 2009 г. |
|---|---------|---------|---------|
| Больше 1 | | | |
| до распределения | 17 | 14 | 9 |
| после распределения | 16 | 13 | 9 |
| 0,8 - 1 | | | |
| до распределения | 7 | 7 | 12 |
| после распределения | 7 | 10 | 13 |
| 0,6 - 0,8 | | | |
| до распределения | 17 | 16 | 12 |
| после распределения | 60 | 61 | 45 |
| Меньше 0,6 | | | |
| до распределения | 44 | 48 | 48 |
| после распределения | - | - | 14 |
| из них меньше 0,3 | | | |
| до распределения | 11 | 11 | 10 |
| после распределения | - | - | - |

В результате выравнивания «выигрывает» группа регионов, имеющих низкий уровень бюджетной обеспеченности. В 2009 году после распределения дотации 70 % регионов имеют уровень бюджетной обеспеченности от 0,6 до 0,8. Количество

регионов с уровнем реальной бюджетной обеспеченности больше 1 до и после распределения практически не меняется.

Вместе с тем кризисные явления в экономике повлияли на соотношение регионов по уровню бюджетной обеспеченности. Количество регионов с уровнем бюджетной обеспеченности больше 1 сократилось с 17 до 9. В 2009 году в группе с уровнем менее 0,6 после выравнивания остались 14 регионов.

С учетом выравнивания бюджетной обеспеченности с помощью дотаций увеличивается доля населения, проживающего в регионах, имеющих средний уровень бюджетной обеспеченности (0,6-0,8), в общей численности населения с 15 до 47 % и сокращается доля населения, проживающего на территориях с низким и ниже среднего уровнями бюджетной обеспеченности с 38 до 6 %. В последней группе полностью исчезают территории с уровнем бюджетной обеспеченности ниже 0,3.

Другая, заметно влияющая на бюджетную обеспеченность регионов, дотация - это дотация на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации. Объем данной дотации в расчете на душу населения в структуре среднедушевых безвозмездных поступлений составлял в 2007-2009 годах 6, 4 и 13 %, соответственно.

Методика распределения указанной дотации отсутствует.

В течение года объемы указанной дотации значительно увеличиваются против первоначально предусмотренных федеральными законами о федеральных бюджетах на соответствующие годы (в 2007 году - на 10 %, в 2008 году - на 48 % и в 2009 году - в 4,4 раза).

2.7. Один из элементов для характеристики проблем бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации с точки зрения социального обеспечения проживающих в них граждан - показатели объемов публичных обязательств и публичных нормативных обязательств. Данные субъектов Российской Федерации по объемам публичных нормативных обязательств приведены в приложении 7.

Понятия публичного обязательства и публичного нормативного обязательства введены Федеральным законом от 26 апреля 2007 года № 63-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации» и определены как обусловленные законом расходные обязательства публично-правового образования, подлежащие исполнению в установленном размере⁹. Социальное обеспечение населения может осуществляться посредством принятия публичных и (или) публичных нормативных обязательств. Основаниями возникновения публичных обязательств являются положения федеральных законов и принятых в их исполнение нормативных правовых актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, а публичных нормативных обязательств - нормативные правовые акты, определяющие объем и (или) порядок расчета различных выплат из федерального бюджета.

Анализ показывает, что субъекты Российской Федерации значительно различаются как по объему публичных и публичных нормативных обязательств, в том числе на душу населения, так и по перечню указанных обязательств.

⁹ В соответствии со статьей 6 Бюджетного кодекса под публичными обязательствами понимаются обусловленные законом расходные обязательства публично-правового образования перед физическим, юридическим лицом, иным публично-правовым образованием. Публичные нормативные обязательства - публичные обязательства перед физическим лицом, подлежащие исполнению в денежной форме в установленном соответствующим законом размере. Постановлением Правительства Российской Федерации от 2 августа 2010 года № 590 публичные обязательства определены как публичные обязательства Российской Федерации перед физическим лицом, подлежащие исполнению органом государственной власти в денежной форме в установленном законом порядке.

Так, Карачаево-Черкесская Республика предоставила информацию по 19 видам публичных и публичных нормативных обязательств (1 тыс. рублей на душу населения в 2009 году); Ханты-Мансийский автономный округ - по 48 видам обязательств (7,7 тыс. рублей на душу населения в 2009 году); Республика Дагестан - по 25 видам (2,3 тыс. рублей на душу населения в 2009 году); Удмуртская Республика - по 20 видам (7,6 тыс. рублей на душу населения в 2009 году). Указанные перечни включают в себя обязательства, возникающие в соответствии с федеральными и региональными нормативными правовыми актами.

Перечень публичных нормативных обязательств Российской Федерации, подлежащих исполнению за счет средств федерального бюджета на очередной финансовый год, был утвержден письмом Минфина России от 2 августа 2010 года № 16-01-05/53 (включает 45 видов обязательств по 38 нормативным правовым актам, 35 из которых действовали и в 2007-2009 годах).

Анализ объема публичных обязательств и публичных нормативных обязательств на душу населения субъектов Российской Федерации показал следующее.

По публичным обязательствам в 2008-2009 годах максимальная величина этого показателя наблюдалась у Ямало-Ненецкого автономного округа - 94,5 тыс. рублей и 86 тыс. рублей на душу населения, соответственно. В числе регионов с наибольшими значениями Камчатский край (63,51 тыс. рублей и 71,04 тыс. рублей на душу населения) и Республика Алтай (39,8 тыс. рублей и 48,9 тыс. рублей).

Минимальный объем публичных обязательств в 2008-2009 годах наблюдался у Карачаево-Черкесской Республики (0,42 и 1 тыс. рублей на душу населения), Курганской области (0,72 и 1,03 тыс. рублей), Нижегородской области (1,06 и 0,9 тыс. рублей).

По публичным нормативным обязательствам в 2008 году «лидерами» были г. Москва (8 тыс. рублей), Республика Тыва (7 тыс. рублей), Ханты-Мансийский автономный округ - Югра (5,24 тыс. рублей), в 2009 году - Чукотский автономный округ (9,17 тыс. рублей), Еврейская автономная область (8,33 тыс. рублей).

Минимальная величина в 2008-2009 годах наблюдалась в Карачаево-Черкесской Республике (0,04 и 0,05 тыс. рублей в расчете на душу населения), Ростовской области (0,11 и 0,12 тыс. рублей), Челябинской области (0,42 и 0,76 тыс. рублей).

2.8. Бюджеты муниципальных образований в структуре консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации еще более неустойчивы, так как закрепленные доходные источники местных бюджетов не обеспечивают в необходимой мере покрытие расходных полномочий органов местного самоуправления.

В составе среднедушевых доходов и расходов консолидированных бюджетов регионов на долю бюджетов муниципальных образований приходится около 40 процентов.

Налоговые возможности муниципальных образований не имеют определяющего значения в формировании доходного потенциала местных бюджетов. В доходной части местных бюджетов налоговые доходы занимают одну треть. При этом из собранных в муниципальных образованиях доходов почти 90 % передается в вышестоящие бюджеты, тогда как доля безвозмездных поступлений в их доходах равна почти 60 процентов.

Доходы муниципальных образований в расчете на душу населения составляли в 2007 году 13,7 тыс. рублей, в 2008 году - 17 тыс. рублей и в 2009 году - 16,8 тыс. рублей; расходы - 13,6 тыс. рублей, 17,1 тыс. рублей и 17,2 тыс. рублей, соответственно.

Среднедушевые показатели по расходам превышали аналогичные показатели по доходам в 2008 году на 0,4 %, в 2009 году - на 2,3 процента.

В рассматриваемый период в расходах муниципальных образований в расчете на душу населения увеличилась доля средств, направляемых на заработную плату с начис-

лениями и оплату коммунальных услуг (с 41,7 % до 45,3 %), и сократилась доля средств, направляемых на капитальное строительство, (с 13,9 % до 11,8 %). Особенно осложнил ситуацию в муниципальных образованиях начавшийся в 2008 году кризис, который привел к еще большей нехватке средств и невыполнению показателей, применявшихся при формировании местных бюджетов.

Так, г. Архангельск ощутил острый недостаток средств по таким основным направлениям расходов городского бюджета как капитальный ремонт дорог и жилищного фонда, а также капитальный ремонт учреждений социальной сферы, приобретение и модернизация оборудования.

В г. Нижнем Тагиле (Свердловская область) практически не предусматривались средства на финансирование расходов капитального характера и реализацию муниципальных программ.

В структуре доходов бюджетов муниципальных образований в расчете на душу населения доля безвозмездных поступлений от бюджетов других уровней постоянно увеличивается (с 57 % в 2007 году до 59 % в 2009 году).

2.9. Основные объемы финансовой помощи по-прежнему получают городские округа - республиканские, краевые, областные и окружные центры.

В административных центрах проживало в 2007-2009 годах 37 % населения Российской Федерации. В 7 субъектах Российской Федерации (Камчатском крае, Астраханской, Магаданской, Новосибирской, Омской, Томской, Ульяновской областях) в административных центрах проживало более половины населения соответствующих территорий, в административных центрах 12 регионов - более 40 % населения.

Показатели бюджетной обеспеченности административных центров проанализированы по данным 76 субъектов Российской Федерации, представивших сопоставимые данные и без учета городов Москвы и Санкт-Петербурга, которые значительно превышают среднюю бюджетную обеспеченность по административным центрам.

Среднедушевые доходы бюджетов административных центров с учетом даже одного города Москвы (данные по г. Санкт-Петербургу не представлены) в среднем составили в 2007 году 31,8 тыс. рублей, в 2008 году - 41,6 тыс. рублей, в 2009 году - 34,7 тыс. рублей.

Без учета данных по городам Москве и Санкт-Петербургу бюджетная обеспеченность в административных центрах составляла в 2007-2009 годах 13 тыс. рублей, 16,2 тыс. рублей и 15,6 тыс. рублей, соответственно.

Доля безвозмездных перечислений в расчете на душу населения в среднедушевых доходах бюджетов административных центров составляла около 40 %. Объем безвозмездных поступлений из федерального бюджета в административные центры в расчете на душу населения за период 2007-2009 годов вырос в среднем на 26 % и составил в 2009 году 3,8 тыс. рублей.

В среднем доходы административных центров в 2007-2009 годах обеспечивали расходы на 84,1, 81 и 66 %, соответственно. В 2007 году доходы административных центров обеспечивали расходы на 10 % и более в 43 субъектах Российской Федерации, в 2008 году - в 21, в 2009 году - в 23 субъектах Российской Федерации.

Объемы безвозмездных поступлений из федерального бюджета административным центрам в расчете на душу населения превышали объемы безвозмездных поступлений соответствующим субъектам Российской Федерации в 2007 году в 24 регионах, в 2008 году - в 17 регионах, в 2009 году - в 8 регионах. Значительные превышения отмечены в 2009 году в Тюменской области - в 3 раза, в Кемеровской области - почти на 47 процентов.

В 2009 году соотношение среднедушевого объема безвозмездных перечислений административным центрам к среднедушевому объему безвозмездных перечислений из

федерального бюджета соответствующим субъектам Российской Федерации составило 0,58. Таким образом, почти 60 % безвозмездных поступлений из федерального бюджета фактически направляются в административные центры.

2.10. Сложная экономическая и социальная ситуация может складываться в монопрофильных муниципальных образованиях, экономика которых зависит от одного крупного предприятия, обеспечивающего занятость, наполнение бюджета и содержание социальной инфраструктуры.

По данным 46 субъектов Российской Федерации, на территориях 254 монопрофильных муниципальных образований проживало 9 % населения указанных регионов.

В 2009 году в них в среднем в расчете на душу населения приходилось 17,4 тыс. рублей. Среднедушевые доходы в монопрофильных муниципальных образованиях 13 регионов превышали их среднедушевые расходы, в монопрофильных муниципальных образованиях 25 регионов уровень покрытия доходами расходов составлял свыше 90 процентов.

Доля среднедушевых безвозмездных поступлений в среднедушевых доходах монопрофильных муниципальных образований составляла в 2009 году почти 50 процентов.

Особенно остро стоят проблемы бюджетной обеспеченности небольших монообразований по сравнению с моногородами, имеющими крупные промышленные или сырьевые комплексы.

В монопрофильных городах Республики Башкортостан Салавате и Нефтекамске бюджетная обеспеченность составляет 11,4 тыс. рублей и 9,5 тыс. рублей, соответственно. На долю безвозмездных поступлений приходится 40 % и 60 %, соответственно. Бюджетная обеспеченность других моногородов Республики, составляет только 6,4 тыс. рублей. Безвозмездные поступления в доходах составляют 56 процентов.

В 2009 году в монопрофильном городе Тольятти бюджетная обеспеченность составляла 10,1 тыс. рублей, доля безвозмездных поступлений в доходах г. Тольятти - 20 %. Бюджетная обеспеченность других моногородов Самарской области составляет 9,1 тыс. рублей, а безвозмездные поступления - 60 процентов.

В г. Саяногорске бюджетная обеспеченность составляет 15,7 тыс. рублей, безвозмездные поступления в доходах города - 49 %. Бюджетная обеспеченность других моногородов Республики Хакасия составляет 14,6 тыс. рублей, безвозмездные поступления - более 66 процентов.

Требуется решения проблема повышения уровня бюджетной обеспеченности граждан, проживающих в муниципальных образованиях, и обеспечения их основными бюджетными услугами и социальными гарантиями, решение которой возможно путем диверсификации экономики и разработки комплексных инвестиционных планов модернизации монопрофильных образований.

2.11. Среди проблем бюджетной обеспеченности муниципальных образований отдельно стоят вопросы бюджетной обеспеченности закрытых административно-территориальных образований (далее - ЗАТО).

Законом Российской Федерации от 14 июля 1992 года № 3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании» (далее - Закон о ЗАТО) определены понятие ЗАТО, правовой статус, особенности создания и функционирования.

Оказание государственной финансовой поддержки ЗАТО регулируется статьями 5.1 и 7 Закона о ЗАТО.

В соответствии со статьей 5.1 Закона о ЗАТО дополнительные расходы и (или) потери бюджетов ЗАТО, связанные с их статусом, компенсируются из федерального бюджета в порядке, установленном Правительством Российской Федерации (постановлением Правительства Российской Федерации от 18 апреля 2005 года № 232

«Об утверждении Правил компенсации дополнительных расходов и (или) потерь бюджетов закрытых административно-территориальных образований, связанных с особым режимом безопасного функционирования»).

Статьей 7 Закона о ЗАТО установлено, что проживание или работа граждан в условиях особого режима закрытого административно-территориального образования подлежат общей социальной компенсации, включающей в том числе повышенный уровень бюджетной обеспеченности населения.

С 2006 года бюджеты ЗАТО включены в единую систему бюджетов субъектов Российской Федерации с распространением на них механизмов межбюджетного регулирования, предусмотренных для муниципальных образований, имеющих статус городского округа.

На территории 22 субъектов Российской Федерации расположено 42 ЗАТО. Общая численность населения в ЗАТО в 2007 году составляла 1238 тыс. человек, в 2008 году - 1268,6 тыс. человек, в 2009 году - 1270 тыс. человек, в 2010 году - 1270,4 тыс. человек, то есть за период с 2007 по 2010 год произошло увеличение численности населения на 2,6 процента.

По сравнению с 2007 годом доходы возросли, соответственно, в 2008 году на 17,7 % и в 2009 году - на 13,7 %. В 2009 году по сравнению с 2008 годом общие доходы ЗАТО уменьшились на 3,4 процента.

Бюджетная обеспеченность населения 18 ЗАТО в 2007-2009 годах была ниже среднего показателя по всем ЗАТО. В ходе анализа обеспеченности расходов доходами бюджетов ЗАТО установлено, что доля ЗАТО с обеспеченностью расходов доходами менее 100 % в общем количестве территориальных образований составила в 2007 году 42,9 %, в 2008 году - 21,4 % и в 2009 году - 47,6 процента.

В течение 2007-2009 годов только ЗАТО Сибирский Алтайского края оставалось с обеспеченностью расходов доходами менее 100 %, а 6 ЗАТО (Заозерск, Полярный и Снежногорск Мурманской области, Михайловский Саратовской области, Лесной Свердловской области, Озерский Челябинской области) имели обеспеченность расходов доходами более 100 процентов.

3. Проблемы бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации, полностью или частично отнесенных к северным районам

3.1. Районы Крайнего Севера и приравненные к ним местности (далее - северные районы) занимают около 80 % площади Российской Федерации и входят в состав 5 федеральных округов.

Справочно: законодательством Российской Федерации вопрос отнесения территорий к районам Крайнего Севера и приравненным к ним местностям не урегулирован. Постановлением Совета Министров СССР от 10 ноября 1967 года № 1029 «О порядке применения Указа Президиума Верховного Совета СССР от 26 сентября 1967 года «О расширении льгот для лиц, работающих в районах Крайнего Севера и в местностях, приравненных к районам Крайнего Севера» (с изменениями) утвержден Перечень районов Крайнего Севера и местностей, приравненных к районам Крайнего Севера. В соответствии с указанным Перечнем с учетом существующего в настоящее время административно-территориального деления к районам Крайнего Севера полностью отнесены все острова Северного Ледовитого океана и его морей, а также острова Берингова и Охотского морей, 1 республика, 3 автономных округа, 1 край и 2 области. Частично отнесены к районам Крайнего Севера территории 3 республик, 2 краев и 3 областей. К местностям, приравненным к районам Крайнего Севера, полностью отнесен Ханты-Мансийский автономный округ - Югра, частично - районы 5 республик, 5 краев и 6 областей. В указанное постанов-

ление не внесены изменения в связи с созданием новых субъектов Российской Федерации, а также с переименованием субъектов Российской Федерации.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 23 мая 2000 года № 402 «Об утверждении Перечня районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей с ограниченными сроками завоза грузов (продукции)» утверждены районы Крайнего Севера и приравненные к ним местности с ограниченными сроками завоза грузов (продукции). К указанным районам относятся 25 территорий (с учетом островов Северного Ледовитого океана и его морей, островов Берингова и Охотского морей). При этом Еврейская автономная область включена в Перечень районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей с ограниченными сроками завоза грузов (продукции), а в Перечень районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей не включена. В настоящем Отчете анализировались показатели бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации в части 24 регионов, отнесенных полностью или частично к районам Крайнего Севера и приравненным к ним местностям, а также 25 регионов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей с ограниченными сроками завоза грузов.

Северные районы расположены полностью или частично в 6 республиках, 4 автономных округах, 6 краях и 8 областях. При этом северные районы с ограниченными сроками завоза грузов расположены в 25 субъектах Российской Федерации.

Северные районы играют ключевую роль в национальной экономике, в обеспечении безопасности и геополитических интересов России. В них сосредоточены основные запасы углеводородного, фосфорного и алюминийсодержащего сырья, алмазов, редких, цветных и благородных металлов, добывается 93 % природного газа, 75 % нефти, включая газовый конденсат, 100 % алмазов, кобальта, платиноидов, апатитового концентрата, 90 % меди, никеля, 2/3 золота, производится половина лесной и рыбной продукции.

По состоянию на 1 января 2010 года в северных районах проживает 10511,6 тыс. человек, или 7,4 % общей численности населения России, из них численность населения, проживающего в северных районах с ограниченными сроками завоза грузов, составляет 4301 тыс. человек, или около 40 % общего количества проживающих в северных районах. При этом особенностью указанных районов является низкая плотность населения. Например, территория Чукотского автономного округа (721,5 тыс. кв. км) больше чем территория всего Центрального федерального округа (далее - ЦФО) (650,2 тыс. кв. км), при этом население Чукотского автономного округа меньше населения ЦФО более чем в 740 раз.

В связи с выездом граждан из северных районов с суровыми климатическими условиями и прекращением работы некоторых производств численность населения регионов, на территории которых расположены северные районы, из года в год уменьшается. Так, население Чукотского автономного округа по состоянию на 1 января 2009 года сократилось в 3,2 раза по сравнению с проживающим населением по состоянию на 1 января 1991 года, Магаданской области - в 2,4 раза, Мурманской области - в 1,4 раза, Камчатского края - на 39,2 %, Ненецкого автономного округа - на 23,8 %. В то же время население Ямало-Ненецкого автономного округа увеличилось на 11,2 процента.

При этом наибольшее количество проживающего населения зарегистрировано в Ханты-Мансийском автономном округе - Югре (1538,6 тыс. человек), Архангельской области (1254,4 тыс. человек), Республике Коми (951,2 тыс. человек) и Республике Саха (Якутия) (949,3 тыс. человек), наименьшее - на территории Забайкальского края (25,1 тыс. человек), Республики Алтай (31,5 тыс. человек) и Пермского края (35,8 тыс. человек).

Из проживающих в северных районах граждан старше 55 лет 1978,3 тыс. человек, или 18,8 % общего количества проживающих в указанных районах, старше 60 лет - 1246,4 тыс. человек (11,9 %). Только на территориях, полностью отнесенных к районам Крайнего Севера, по состоянию на 1 января 2008 года проживало 728 тыс. пенсионеров, по состоянию на 1 января 2009 года - 735 тыс. пенсионеров, или 25,1 % общего количества проживающих в указанных районах (2926,9 тыс. человек).

3.2. В настоящее время действуют 3 концепции и 5 стратегий, направленных на решение социально-экономических проблем северных районов¹⁰.

Кроме того, в связи с оживлением хозяйственной деятельности в Арктике на заседании Совета Безопасности Российской Федерации 17 сентября 2008 года были утверждены Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу (утверждены Президентом Российской Федерации 18 сентября 2008 года № Пр-1969).

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 28 сентября 2004 года № 501 «Вопросы Министерства регионального развития Российской Федерации» с 2004 года Минрегион России определен федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере социально-экономического развития субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, в том числе районов Крайнего Севера и Арктики.

С 2004 года Минрегионом России принято всего 6 нормативных правовых актов, касающихся вопросов северных районов.

3.3. В ходе анализа проблем бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации, полностью или частично отнесенных к северным районам, установлено следующее.

3.3.1. Концепцией государственной поддержки экономического и социального развития районов Севера предполагалось, что в период 2004-2010 годов реальные доходы граждан, работающих на Севере, должны достигнуть средних показателей по России.

Однако в январе-сентябре 2010 года реальные располагаемые денежные доходы в расчете на душу населения в среднем за месяц в 10 субъектах Российской Федерации, на территории которых располагаются северные районы, были ниже среднего указанного показателя по России. При этом реальные денежные доходы населения в расчете на душу населения в среднем за месяц в 2009 году в Республике Тыва составили 8,9 тыс. рублей, что в 4,2 раза меньше указанных доходов населения Ямало-Ненецкого автономного округа (36,9 тыс. рублей).

3.3.2. Доходы консолидированных бюджетов в расчете на душу населения в 2007 году в 10 из 24 субъектов Российской Федерации, на территории которых расположены северные районы, были ниже среднероссийского показателя, в 2008 году - в 10 регионах, в 2009 году - в 6 регионах. Доходы, собранные на территории северных районов, в расчете на душу населения в 2007 году были ниже среднероссийского показателя в 18 регионах, в 2008 году - в 17 регионах и в 2009 году - в 18 регионах.

3.3.3. В 2009 году значительно снизились доходы, собранные на территориях, полностью отнесенных к районам Крайнего Севера, в расчете на душу населения и

¹⁰ См.: Концепция государственной поддержки экономического и социального развития районов Севера, утвержденная постановлением Правительства Российской Федерации от 7 марта 2000 года № 198, Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 года № 1662-р, Концепция устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 4 февраля 2009 года № 132-р, Стратегия социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 года, утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2009 года № 2094-р, Стратегия социально-экономического развития Сибири до 2020 года, утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 5 июля 2010 года № 1120-р, Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года, утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 года № 537, Энергетическая стратегия России на период до 2030 года, утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 13 ноября 2009 года № 1715-р, Стратегия развития геологической отрасли до 2030 года, утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 21 июня 2010 года № 1039-р.

составили в среднем 162 тыс. рублей, что на 11,5 % ниже по сравнению с 2008 годом и на 0,6 % по сравнению с 2007 годом.

Доходы, собранные в северных районах с ограниченными сроками завоза грузов, в расчете на душу населения в 2007 году составили 50,8 тыс. рублей, в 2008 году - 57,6 тыс. рублей, или увеличились по сравнению с 2007 годом на 13,4 %, в 2009 году - 61,8 тыс. рублей и по сравнению с 2008 годом выросли на 7,3 %, по сравнению с 2007 годом - на 21,8 %. По величине доходов в расчете на душу населения Российской Федерации население северных территорий с ограниченными сроками завоза грузов находится в худшем положении. Из 25 субъектов Российской Федерации, на территории которых расположены северные районы с ограниченными сроками завоза грузов, в 2007 году в 17 регионах доходы, собранные на их территориях, в расчете на душу населения были ниже среднего показателя по указанным субъектам Российской Федерации, в 2008 году - в 16 регионах и в 2009 году - в 18 регионах.

В 2007-2009 годах самые низкие доходы, собранные на территории, в расчете на душу населения в северных районах с ограниченными сроками завоза грузов сложились в Республике Тыва (3,1 тыс. рублей, 3,8 тыс. рублей и 4,9 тыс. рублей), что более чем в 45-75 раз меньше доходов на душу населения Ненецкого автономного округа (240,4 тыс. рублей, 220,3 тыс. рублей и 225,3 тыс. рублей).

3.3.4. Доля безвозмездных перечислений в общей структуре доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, на территории которых расположены северные районы, в течение последних 3 лет (2007-2009 годы) постоянно увеличивается.

Безвозмездные поступления в бюджеты регионов, полностью отнесенных к районам Крайнего Севера, в 2007 году составили 69155 млн. рублей, или 14,4 % доходов, собранных на их территории, в 2008 году - 85711,2 млн. рублей (15,9 %), в 2009 году - 110136,2 млн. рублей (23,2 %). Безвозмездные поступления в доходы северных районов с ограниченными сроками завоза грузов в 2007 году составили 259911,4 млн. рублей, что на 17,9 % больше объема доходов, собранных на их территориях, в 2008 году - 305771,7 млн. рублей (на 22,3 %), в 2009 году - 349698 млн. рублей (на 31 процент).

Доля безвозмездных перечислений из федерального бюджета в доходах субъектов Российской Федерации, на территории которых расположены северные районы, составляла более 50 % в 2007 году в 6 регионах, в 2008 году и в 2009 году - в 7 регионах.

Значительно возросла доля безвозмездных перечислений из федерального бюджета в доходах Ненецкого автономного округа. Так, в 2007 году указанный показатель составлял 5,13 %, в 2008 году - 33,76 %, в 2009 году - 32,76 %. Наиболее высокая доля безвозмездных перечислений (за исключением субвенций) из федерального бюджета в доходах Камчатского края, которая составила в 2008 году 56,2 %, 2009 году - 62,3 процента.

При этом доля безвозмездных поступлений (за исключением субвенций) из федерального бюджета в доходах консолидированных бюджетов наиболее обеспеченных субъектов Российской Федерации была незначительной.

Так, доля безвозмездных поступлений (за исключением субвенций) из федерального бюджета в доходах консолидированного бюджета Ямало-Ненецкого автономного округа в 2007 году составила 2,2 %, в 2008 году - 2 %, в 2009 году - 1,7 %, Ханты-Мансийского автономного округа - Югры в 2007 году - 2 %, в 2008 году - 2,1 %, в 2009 году - 2,5 процента.

С учетом всех безвозмездных поступлений из федерального бюджета самые высокие доходы консолидированного бюджета региона на душу населения в субъектах Российской Федерации, полностью отнесенных к районам Крайнего Севера, в 2009 году были в Чукотском автономном округе (446,8 тыс. рублей), самые низкие - в Мурманской области (55,2 тыс. рублей).

3.3.5. Из 24 субъектов Российской Федерации, на территории которых расположены северные районы, в 2007 году 6 регионов были самообеспеченными и не получали дотации на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности, в 2008 году количество таких регионов сократилось и составило 4 (Ненецкий и Ямало-Ненецкий автономные округа и Ханты-Мансийский автономный округ - Югра и Тюменская область), в 2009 году - 5 регионов. В основном значительные объемы дотаций на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности из федерального бюджета направляются в субъекты Российской Федерации, полностью отнесенные к районам Крайнего Севера.

В 2007 году из расчета на одного проживающего в Республике Саха (Якутия) предоставлены дотации на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности в сумме 15,4 тыс. рублей, в 2008 году - 24 тыс. рублей, или на 55,8 % больше, чем в 2007 году, в 2009 году - 37 тыс. рублей, или на 54,2 % больше, чем в 2008 году, и в 2,4 раза больше, чем в 2007 году. Магаданской области в 2007 году указанная дотация предоставлена в сумме 16,3 тыс. рублей, в 2008 году - 34,7 тыс. рублей, или в 2,1 раза больше, чем в 2007 году, и в 2009 году - 49,5 тыс. рублей, или на 42,7 % выше, чем в 2008 году, и в 3 раза выше, чем в 2007 году.

Уровень бюджетной обеспеченности в северных районах до распределения дотаций из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации менее 0,5 в 2007 году сложился в 7 регионах, в 2008 и 2009 годах - в 8 регионах. Самый низкий уровень бюджетной обеспеченности в 2007 году сложился в Республике Алтай (0,1506), в 2008 и в 2009 годах - в Республике Тыва (0,1437 и 0,1450), более высокий в 2007-2009 годах - в Пермском крае (1,2535; 1,1333 и 0,9930).

После распределения дотаций из указанного Фонда уровень бюджетной обеспеченности в 2007-2008 годах был более 0,6 во всех регионах, в 2009 году - более 0,5000, но менее 0,6000 - в 6 регионах (приложение 8).

3.3.6. В течение 2007-2009 годов увеличивались расходы в северных районах с ограниченными сроками завоза грузов. Так, в 2008 году расходы увеличились по сравнению с 2007 годом на 18,2 %, в 2009 году - на 13 % по сравнению с 2008 годом.

При этом снижается количество регионов-доноров. Обеспеченность более 100-процентными доходами расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, на территории которых расположены северные районы (без учета финансовой помощи из федерального бюджета), в 2007 году отмечена в 5 регионах. В 2008 году регионами-донорами были два субъекта Российской Федерации (Ямало-Ненецкий автономный округ и Пермский край), а в 2009 году - только один регион (Ямало-Ненецкий автономный округ). Также снижается количество регионов, в которых уровень обеспеченности расходов бюджета доходами составляет от 70 % до 95 %. В 2007 году таких субъектов Российской Федерации было 12, в 2008 году - 8, в 2009 году - 6.

Возросло количество субъектов Российской Федерации, на территории которых расположены северные районы, с уровнем обеспеченности расходов бюджета доходами 50-70 % (в 2007 году - 4 региона, в 2008 году - 6 регионов и в 2009 году - 10 регионов). При этом в Республике Тыва на протяжении 2007-2009 годов указанный показатель составлял менее 24 процентов.

3.3.7. В связи с низкой бюджетной обеспеченностью большинства северных регионов бюджетные средства в основном направляются на текущие расходы. Финансирование в незначительных объемах капитального ремонта объектов социально-культурного назначения, жилого фонда приводит к моральному и физическому износу основных средств.

Так, доля расходов на увеличение основных фондов в расходах бюджета Республики Саха (Якутия) в 2007 году составила 12,8 %, в 2008 году - 10,9 % и в 2009 году - 10,5 %, Ямало-Ненецкого автономного округа - 20,2 %, 16,3 % и 13,1 %, соответственно.

При этом доля расходов на увеличение основных фондов в расходах бюджета Чукотского автономного округа в течение 2007-2009 годов увеличивалась, но оставалась незначительной (2007 год - 4,7 %, 2008 год - 5,6 % и 2009 год - 8,1 процента).

3.3.8. На бюджетную обеспеченность субъектов Российской Федерации, на территории которых расположены северные районы, оказывают влияние следующие проблемы.

Статьей 2 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ дано понятие межселенной территории - это территория, находящаяся вне границ поселений с низкой численностью населения. Распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 мая 2004 года № 707-р утвержден перечень субъектов Российской Федерации и отдельных районов субъектов Российской Федерации (в существующих границах), относящихся к территориям с низкой плотностью населения. В Российской Федерации таких территорий насчитывается 139, из них 107 территорий расположены в северных районах.

Стоимость предоставления одного и того же объема бюджетных услуг в расчете на одного жителя, проживающего на межселенной территории, гораздо выше по сравнению со стоимостью услуг населению, проживающему в густонаселенных территориях.

Также при расчете бюджетной обеспеченности необходимо учитывать предоставление государственных услуг проживающим в вахтовых поселках. Только в ОАО «Газпром» и ОАО «Лукойл» в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях работают вахтовым методом более 77 тыс. человек.

3.3.9. Из 24 субъектов Российской Федерации, на территории которых расположены северные районы, в 20 регионах доля населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума составляет более 13,1 процента.

Самая высокая доля численности населения северных районов с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума сложилась в Республике Тыва (в 2007 году - 37,2 %, в 2008 году - 32,9 %), самая низкая - в Ненецком автономном округе (в 2007 году - 5,7 %, в 2008 году - 5,5 процента).

В 2008 году в Камчатском крае число семей со среднедушевыми доходами ниже величины прожиточного минимума, установленной в регионе, получавших субсидии на оплату жилого помещения и коммунальных услуг, составило 37,5 тыс. семей, в Мурманской области - 34,2 тыс. семей, при этом в Ненецком автономном округе - всего 58 семей.

3.3.10. Удельный вес денежных доходов, приходящихся на 20-процентную группу населения с наименьшими доходами, в 2008 году в Ненецком автономном округе составил 4,2 % (наименьшая доля), в Ямало-Ненецком автономном округе - 4,6 %, в Камчатском крае - 6,3 % (наибольшая доля), в Мурманской области и Чукотском автономном округе - 5,7 процента.

Удельный вес денежных доходов, приходящихся на 20-процентную группу населения с наибольшими доходами, составил также в Ненецком автономном округе (34,6 %) и в Ямало-Ненецком автономном округе - 32,8 процента.

3.3.11. В условиях снижения доходов бюджетов субъектов Российской Федерации и увеличения объема расходных обязательств в связи с переданными им полномочиями по-прежнему остается проблема несбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации, на территории которых расположены северные районы, и которые в значительной степени зависят от безвозмездных поступлений из федерального бюджета.

Однако, несмотря на значительные объемы безвозмездных перечислений из федерального бюджета в доходы субъектов Российской Федерации, не удалось снизить уровень несбалансированности их бюджетов. Так, в 2007 году 11 регионов исполнили свои бюджеты с дефицитом, в 2008 году и 2009 году - 12 регионов.

Кроме того, хозяйствующие субъекты, расположенные и осуществляющие свою деятельность в субъектах Российской Федерации, на территории которых расположены северные районы, зарегистрированы в качестве налогоплательщиков на других территориях Российской Федерации, в результате чего налоги, сборы и иные платежи не зачисляются в бюджеты указанных субъектов Российской Федерации.

3.3.12. Около 40 % общего количества граждан, проживающих в северных районах, - это население, которое проживает в северных территориях с ограниченными сроками завоза грузов и которому необходимо в короткие сроки завезти все необходимое для их жизнедеятельности.

Прекращение с 2005 года выделения из федерального бюджета субсидии на государственную финансовую поддержку закупки и доставки нефти, нефтепродуктов, топлива и продовольственных товаров (за исключением подакцизных) в районы Крайнего Севера и приравненные к ним местности с ограниченными сроками завоза грузов для снабжения населения, предприятий и организаций социальной сферы и жилищно-коммунального хозяйства потребовало дополнительных расходов бюджетов северных регионов.

В 2008 году внесены изменения в статью 93.2 «Бюджетные кредиты» Бюджетного кодекса, в соответствии с которыми бюджетные кредиты могут предоставляться за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации, на территориях которых расположены районы Крайнего Севера и приравненные к ним местности с ограниченным сроком завоза грузов, юридическим лицам для целей закупки и доставки топлива в соответствующие субъекты Российской Федерации.

Однако эти изменения не решают в полной мере проблему, связанную с доставкой продуктов питания, топлива, нефтепродуктов, оборудования и других грузов.

Выводы

1. Законодательство Российской Федерации не содержит правового определения понятия «бюджетная обеспеченность», которая является одним из ключевых социально-экономических показателей, в результате отсутствует единый методологический подход на федеральном и региональном уровнях к способам расчета и оценки показателя «бюджетная обеспеченность».

2. Принимаемые Правительством Российской Федерации меры по укреплению доходной базы субъектов Российской Федерации привели к некоторым положительным результатам.

При сокращении доходов федерального бюджета в 2009 году по сравнению с 2007 годом на 6 % объем доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации увеличился на 22,4 %, из них: налоговые доходы - на 11,6 %, неналоговые доходы - на 8,4 %. Разрыв между показателями 10 самых высоко- и низкообеспеченных регионов сократился с 31 раза до 4 раз. Разрыв между максимальным и минимальным значениями показателя бюджетной обеспеченности - со 160 раз до 19 раз.

3. В 2007-2009 годах Правительству Российской Федерации не удалось в полной мере решить задачу достижения оптимального баланса между объективно необходимым выравниванием бюджетной обеспеченности и созданием стимулов для развития доходного потенциала субъектов Российской Федерации, а также обеспечить эффективную пропорцию распределения доходов между бюджетами разных уровней бюджетной системы Российской Федерации.

4. Сохраняется высокая степень централизации ресурсов с последующим их перераспределением субъектам Российской Федерации в виде межбюджетных трансфертов. Около 2/3 всех доходов, собранных на территориях субъектов Российской Федерации,

подлежали перечислению в федеральный бюджет и только 1/3 часть поступала в бюджеты регионов.

Из федерального бюджета в виде безвозмездных поступлений в регионы «вернулось» в 2007 году - 10,6 % средств, перечисленных в федеральный бюджет, в 2008 году - 12,3 %, в 2009 году - 20 процентов.

Несмотря на сокращение разрыва между высоко- и низкообеспеченными субъектами Российской Федерации, около половины регионов в 2007-2009 годах переместились по показателю среднедушевых доходов на более низкие места.

5. Действующая модель выравнивания бюджетной обеспеченности регионов с использованием механизма межбюджетных трансфертов не привела к значительному сокращению различий в социально-экономическом развитии субъектов Российской Федерации и не устранила зависимости субъектов Российской Федерации от федерального центра.

На долю 10 субъектов Российской Федерации, в которых проживала 1/3 часть населения России, приходилось более 50 % производства валового регионального продукта, они формировали более 50 % объема доходов, собранных на территориях субъектов Российской Федерации.

В структуре доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в расчете на душу населения повысилась доля безвозмездных поступлений из федерального бюджета с 18 % в 2007 году до 25 % в 2009 году и снизилась доля налоговых доходов с 71 % до 64 процентов.

Число регионов, получающих дотацию на выравнивание бюджетной обеспеченности, не изменилось по сравнению с 2001 годом и составляет 70.

6. В 2007-2009 годах доходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в расчете на душу населения составили в 2007 году 34,1 тыс. рублей, в 2008 году - 43,6 тыс. рублей и в 2009 году - 41,7 тыс. рублей.

Ниже среднедушевого показателя по Российской Федерации показатель бюджетной обеспеченности в 2007 году был в 63, в 2008 году - в 65 и в 2009 году - в 60 регионах.

7. По данным Росстата, среднедушевые денежные доходы населения в 2009 году составили 17 тыс. рублей. В структуре доходов на долю заработной платы и социальных выплат приходилось около 58 %, на долю доходов от предпринимательской деятельности - 10 %, от использования собственности - 6 % и на долю других доходов, включая скрытую (официально не учтенную) заработную плату, - 26 процентов.

Почти 45 % населения имеют ежемесячные среднедушевые денежные доходы до 10 тыс. рублей, в том числе 10 % населения - до 4 тыс. рублей.

8. Положительные тенденции в развитии экономик ряда субъектов Российской Федерации в результате перераспределения доходов не приводят к соответствующему росту бюджетной обеспеченности и не создают заинтересованности регионов в дальнейшем развитии. Если по объему валового регионального продукта на душу населения в 2008 году Челябинская область находилась на 27 месте в Российской Федерации, то по доходам консолидированного бюджета в расчете на одного жителя - на 46, Свердловская область - на 21 и 33 местах, Республика Татарстан - на 12 и 30 местах, Республика Башкортостан - на 28 и 51 местах, соответственно.

9. Объем выпадающих доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации от предоставления федеральным и региональным законодательством налоговых льгот в 2009 году увеличился по сравнению с 2008 годом на 8 % и составил 353582,4 млн. рублей, или 94,2 % объема дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации из федерального бюджета (375484,6 млн. рублей).

10. Выравнивание бюджетной обеспеченности не привело к сбалансированности консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации.

Среднедушевые доходы консолидированных бюджетов регионов превышали расходы только в 2007 году (на 0,7 %). В 2008-2009 годах расходы превысили доходы на 0,9 % и 5,5 %. В 2009 году количество субъектов Российской Федерации, в которых расходы превышали доходы, увеличилось по сравнению с 2007 годом в 1,7 раза и составило 63.

11. Ежегодное внесение в течение 2007-2009 годов изменений в Методику распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации, утвержденную постановлением Правительства Российской Федерации от 22 ноября 2004 года № 670, не позволяет в полной мере рассматривать ее как эффективный инструмент выравнивания бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации.

Указанная методика не предусматривает механизм компенсации выпадающих доходов региональных бюджетов от предоставления налоговых льгот, установленных федеральным законодательством, не содержит «стимулирующей составляющей» в расчетах, не учитывает ряд региональных особенностей, а также объемы неналоговых доходов, поступающих в бюджеты субъектов Российской Федерации.

12. В ряде субъектов Российской Федерации порядок распределения дотаций на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности из средств региональных фондов финансовой поддержки муниципальных образований предусматривает расчет указанных дотаций на основании данных о фактических или прогнозируемых доходах муниципальных образований. Такая схема расчета дотаций не соответствует требованиям пунктов 3 статей 137 и 138 Бюджетного кодекса, в соответствии с которыми использование при определении уровня расчетной бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов) и городских (сельских) поселений показателей фактических доходов и расходов за отчетный период и (или) показателей прогнозируемых доходов и расходов бюджетов отдельных муниципальных районов (городских округов) и городских (сельских) поселений не допускается.

13. В 2009 году насчитывалось всего 4 субъекта Российской Федерации, в бюджетах которых расчетная доля межбюджетных трансфертов из федерального бюджета (за исключением субвенций) в течение двух из трех отчетных финансовых лет не превышала 5 % объема собственных доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации, и 16 регионов, с расчетной долей межбюджетных трансфертов от 5 % до 20 процентов.

При этом численность населения этих регионов имеет тенденцию к снижению и в 2007 году составила 88321 тыс. человек, или 62,1 % общей численности населения Российской Федерации, в 2008 году - 85936 тыс. человек (60,5 %), в 2009 году - 85503 тыс. человек (41,2 процента).

В 9 регионах расчетная доля межбюджетных трансфертов из федерального бюджета (за исключением субвенций) в течение двух из трех отчетных финансовых лет превышала 60 % объема собственных доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации. Численность населения данных регионов практически не изменилась и составляла в 2007 году 6435 тыс. человек (4,5 % общей численности населения Российской Федерации), в 2008-2009 годах - 6757 тыс. человек (4,8 %) и 6758 тыс. человек (4,8 %), соответственно.

14. Бюджетная обеспеченность муниципальных образований в значительной степени зависит от безвозмездных поступлений от бюджетов других уровней.

Доходы муниципальных образований в расчете на душу населения составляли в 2007 году 13,7 тыс. рублей, в 2008 году - 17 тыс. рублей и в 2009 году - 16,8 тыс. рублей.

В структуре доходов бюджетов муниципальных образований в расчете на душу населения доля безвозмездных поступлений от бюджетов других уровней составляет около 60 процентов.

15. В период 2007-2009 годов механизм «отрицательного трансферта» использовался в 14, 26 и 22 субъектах Российской Федерации и в 112, 235 и 88 муниципальных образованиях, соответственно.

Практика введения механизма «отрицательных трансфертов» не имеет широкого применения ввиду отсутствия в большинстве бюджетов муниципальных образований высокого уровня доходов. При введении «отрицательного трансферта» у муниципальных образований-доноров практически не остается стимулов для развития собственной налоговой базы.

16. В 2009 году по сравнению с 2008 годом общие доходы закрытых административно-территориальных образований уменьшились на 3,4 % и составили 40889,1 млн. рублей. При этом только 6 ЗАТО (Заозерск, Полярный и Снежногорск Мурманской области, Михайловский Саратовской области, Лесной Свердловской области и Озерский Челябинской области) из 42 имели обеспеченность расходов доходами более 100 процентов.

17. Правительством Российской Федерации не реализована задача, предусмотренная Концепцией государственной поддержки экономического и социального развития районов Севера, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 7 марта 2000 года № 198, в части достижения к 2010 году реальных доходов граждан, работающих на Севере, уровня средних показателей по России.

18. Доходы, собранные на территории районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей (24 субъекта Российской Федерации), в расчете на душу населения с 2007 года по 2009 год были ниже среднероссийского показателя в 18, 17 и 18 регионах, соответственно.

На протяжении 2007-2009 годов самые низкие доходы в расчете на душу населения в северных районах с ограниченными сроками завоза грузов сложились в Республике Тыва (3,1 тыс. рублей, 3,8 тыс. рублей и 4,9 тыс. рублей), что более чем в 45-75 раз меньше доходов на душу населения Ненецкого автономного округа (240,4 тыс. рублей, 220,3 тыс. рублей и 225,3 тыс. рублей).

19. Из 24 субъектов Российской Федерации, на территории которых расположены районы Крайнего Севера и приравненные к ним местности, в 2007 году только 6 регионов были самообеспеченными и не получали дотации на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности, в 2008 году - 4 и в 2009 году - 5 регионов.

Предложения

Направить отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, полномочным представителям Президента Российской Федерации в федеральных округах.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

А. В. ФИЛИПЕНКО